

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2002 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av rasism och främlingsfientlighet)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 12 mars 2002 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av rasism och främlingsfientlighet) (U 7/2002 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- överkommissarie Kalle Kekomäki, inrikesministeriet
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- jurist Thomas Bergman, Flyktingrådgivningen rf
- professor Ari-Matti Nuutila.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till rambeslut

Syftet med rambeslutet är att förplikta medlemsstaterna att införa effektiva, proportionerliga och avskräckande straff för rasism och främlingsfientlighet samt att främja myndighetssamarbetet mellan medlemsstaterna.

Till rambeslutets tillämpningsområde hör rasistiska och främlingsfientliga brott som

- begåtts på medlemsstaternas territorium,
- begåtts av medborgare i en medlemsstat i de fall, där gärningen påverkar individer eller grupper i den medlemsstaten eller
- begåtts till förmån för en juridisk person etablerad i en medlemsstat.

Rasistiska och främlingsfientliga brott är enligt rambeslutet

a) offentlig uppmaning till våld eller hat i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte samt annan rasistisk eller främlingsfientlig gärning som kan orsaka berörda individer eller grupper avsevärd skada,

b) offentliga förolämpningar och hot mot individer eller grupper i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte,

c) offentligt urskuldande i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte av brott i form av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionerna i stadgan för internationella brottmålsdomstolen,

d) offentligt förnekande eller förringande av de brott som anges i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogats till Londonöverenskommelsen av 1945, på ett sätt som kan störa allmän ordning,

e) offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material som innehåller uttryck för rasism eller främlingsfientlighet samt

f) att leda, stödja eller delta i en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet i avsikt att bidra till sammanslutningens kriminella verksamhet.

Rambeslutet förpliktar till att även kriminalisera anstiftan, främjande och medhjälp till nämnda brott och försök till brott.

För brott som anges i artikel 4 b—e bör åtminstone i allvarliga fall dömas till frihetsstraff som ger möjlighet till utlämning eller överlämnande och för brott som anges i punkterna a och f bör ges möjlighet till maximistraff på minst två år. Enligt förslaget skall försvårande omständigheter anses föreligga om förövaren begår i rambeslutet avsett brott under utövande av yrkesverksamhet och offret är beroende av denna verksamhet. I artikel 8 anges när rasistiska och främlingsfientliga motiv kan betraktas som försvårande omständigheter i samband med andra brott än de som anges i rambeslutet. Rambeslutet innehåller bestämmelser om juridiska personers straffansvar och om påföljder för juridiska personer.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen förhåller sig positiv till att EU effektiviserar bekämpningen av rasism och främlingsfientlighet. EU har 1996 beslutat om en gemensam åtgärd mot rasism och främlingsfientlighet. Det förslag till rambeslut som nu bereds kommer att ersätta denna åtgärd. Rambeslutet kommer att komplettera rådets direktiv av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Definitionen av rasism och främlingsfientlighet i artikel 3 a och den formulering som gäller straffbar offentlig uppmuntran i artikel 4 a i det föreslagna rambeslutet är alltför omfattande och vaga i sin föreslagna form och uppfyller som sådana inte legalitetsprincipens krav. De kriminaliseringar som avses i artikel 4 c och d kan dessutom lätt komma i konflikt med yttrandefriheten, och punkt f är alltför långtgående när det gäller skyldigheten att kriminalisera enbart stödjande av en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet. Regeringen anser att i rambeslutet bör tas in en skyldighet att kriminalisera diskriminering som grundar sig på rasism och främlingsfientlighet. Behandlingen av rambeslutet befinner sig fortfarande i inledningsskedet. På basis av de preliminära diskussionerna kan formuleringarna när det gäller de ovan nämnda problempunkterna ännu väntas bli ändrade under behandlingen i arbetsgruppen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Under flera decennier har det förekommit internationellt samarbete i avsikt att utmönstra rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Ett viktigt exempel på detta samarbete är Förenta Nationernas konvention från 1966 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

Rasism och främlingsfientlighet förekommer i unionens medlemsstater. Brott i anslutning till

rasism och främlingsfientlighet har ofta även gränsöverskridande dimensioner. Intensifierade åtgärder inom Europeiska unionen är motiverade även på straffrättens område. 1996 godkände rådet på grundval av dåvarande artikel K. 3 i fördraget en gemensam åtgärd om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet. Det föreslås att denna åtgärd ersätts med ett rambeslut som i och med att det förenhetligar brottsrekvisit och straff är ett långregående och effektivare instrument än en gemensam åtgärd.

Brott i anslutning till rasism och främlingsfientlighet

De viktigaste begreppen i rambeslutet, rasism och främlingsfientlighet, definieras i artikel 3. Definitionerna avviker från begreppen i tidigare nämnda FN-konvention. De föreslagna definitionerna är inexakta och lämnar rum för tolkning. Definitionerna måste preciseras så att rambeslutets brottsrekvisit kan utformas i överensstämmelse med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Artikel 4 i rambeslutet förpliktar medlemsstaterna att kriminalisera de brott som nämns i artikeln. I statsrådets skrivelse bedöms förslaget till rättsakt utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen. Utskottet förenar sig om regeringens synpunkt om att förslagen till rättsakt till många delar kräver precisering och samordning med bland annat bestämmelserna om yttrandefrihet.

Punkt c i artikeln gäller offentligt urskuldande i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte av brott i form av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i stadgan för internationella brottmålsdomstolen. Punkt d i artikeln gäller offentligt förnekande eller förringande av de brott som anges i stadgan för Internationella militärtribunalen i Nürnberg, på ett sätt som kan störa allmän ordning.

Bestämmelserna om krigsförbrytelser och brott mot humaniteten i kapitel 10 i strafflagen och bestämmelserna om krigsanstiftan i 2 § i kapitel 12 reviderades 1995. I straffbestämmelserna föreskrivs inte att all krigspropaganda, alla krigsförbrytelser eller förringande eller urskuldande av brott mot humaniteten är straffbara handlingar. I likhet med de övriga nordiska länderna har Finland fogat en reservation om förbud mot krigspropaganda till punkt 1 i artikel 20 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, eftersom den ansågs äventyra yttrandefriheten. Revideringen av strafflagen ledde inte till att reservationen slopades. De föreslagna straffbestämmelserna måste därför bedömas utifrån gällande bestämmelser i strafflagen och bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter när det gäller yttrandefrihet.

Enligt punkt f i artikeln bör det föreskrivas att det är straffbart att leda, stödja eller delta i en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet i avsikt att bidra till sammanslutningens kriminella verksamhet. Förslaget påminner mycket om förslaget till rambeslut om bekämpande av terrorism om vilket lagutskottet har lämnat utlåtande (LaUU 20/2001 rd). Enligt strafflagen är det inte i sig straffbart att leda, stödja eller delta i en grupps verksamhet, om inte förfarandet kan betraktas som medverkan till brott, anstiftan eller medhjälp till en handling som är straffbar enligt strafflagen. På grundval av grundlagsutskottets utlåtande har utskottet konstaterat att kravet på straffrättslig exakthet understryks mer än vanligt när avsikten är att kriminalisera deltagande i ett brott på ett sätt som går utöver den inom straffrätten vedertagna läran om delaktighet (GrUU 10/2000 rd).

Diskriminering och diskriminering i arbetslivet

I statsrådets skrivelse konstateras att i rambeslutet bör tas in en skyldighet att kriminalisera diskriminering som grundar sig på rasism och främlingsfientlighet. Lagutskottet instämmer i regeringens uppfattning om bestämmelsens nödvändighet. En från praktisk synpunkt lika beaktansvärd form av diskriminering är diskriminering i arbetslivet, som enligt 3 § i 47 kapitlet i strafflagen är en straffbar handling. Det är skäl att på allvar överväga om sådan diskriminering tas in i rambeslutet. Detta är motiverat även på den grunden att ett av syftena med rambeslutet är att komplettera direktivet om genomförandet av principen om lika behandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Direktivet berör bland annat diskriminering i arbetslivet, men eftersom det är ett rättsaktsinstrument inom den första pelaren innehåller det inga straffbestämmelser.

Påföljder

Artiklarna 6 och 10 i förslaget till rambeslut berör påföljder. Rambeslutet förpliktar till att föreskriva om maximistraff på minst två år för offentligt uppmaning till våld, hat i rasistiskt eller

främlingsfientligt syfte samt för ledande, stödjande eller främjande av en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet.

Lagutskottet har förhållit sig kritiskt till sådana förslag om samordning av straffskalor som strider mot proportionalitetsprincipen, i hög grad avviker från straffskalorna i Finland eller gör det svårare att tillämpa konsekventa straffrättsliga påföljder (LaUU 20/2001 rd). Eftersom de brottsrekvisit som föreslås delvis är diffusa är det inte till alla delar möjligt att bedöma den föreslagna straffskalan. Till den del brott i anslutning till rasism och främlingsfientlighet i enlighet med gällande bestämmelser i strafflagen skall bedömas såsom hets mot folkgrupp (11 kap. 8 § SL) eller offentlig uppmaning till brott (17 kap. 1 § SL) uppfylls förpliktelserna om straffets minimilängd.

I rambeslutet nämns uppenbarligen såsom alternativa påföljder sådana straff som är främmande för rättssystemet i Finland, exempelvis deltagande i utbildning, berövande av vissa civila eller politiska rättigheter eller betalning till välgörenhet. Till den del straffen är valfria är de inte problematiska. Eftersom syftet med rambeslutet är att förenhetliga brottsrekvisit och straff samt andra påföljder borde beslutet inte innehålla onödiga bestämmelser som gör det oklart och fördunklar dess syfte.

Grunder för utdömande av strängare straff

Artiklarna 7 och 8 i förslaget till rambeslut innehåller bestämmelser om grunder för utdömande av strängare straff. Enligt artikel 7 kan strängare straff utdömas för rasistiskt brott om brottet begås i samband med yrkesverksamhet som offret är beroende av. Enligt artikel 8 är rasistiska eller främlingsfientliga motiv grunder för utdömande av strängare straff i samband med andra brott.

Lagutskottet har varit kritiskt till unionens förslag till regelverk om detaljerade och långtgående

grunder för lindrigare eller strängare straff (t.ex. LaUU 20/2001 rd och LaUU 22/2001 rd).

I kapitel 6 i strafflagen, som gäller straffmätning, finns inga straffskärpande grunder för rasistiska brott och där föreskrivs inte heller om rasism eller främlingsfientlighet som grund för skärpning av straff. För straffrätten i Finland skulle förstnämnda skärpningsgrund representera en ny typ. De nuvarande skärpningsgrunderna i strafflagen är av allmän karaktär och gäller alla brott. Ett rasistiskt brott som begåtts i samband med sådan yrkesverksamhet som offret är beroende av kan primärt anses vara skadligare än rasistiska brott som begåtts under andra omständigheter. I stället för att lägga sådana faktorer till grund för strängare straff kunde de anses som försvårande omständigheter på grund av vilka ett rasistiskt brott kan bedömas uppfylla kriteriet för en grov gärning. Lagutskottet har bedömt rasistiska motiv som kvalificeringsgrund för grov misshandel och som straffskärpningsgrund för alla brott och kommit till den slutsatsen att frågan bör bedömas i samband med att totalrevideringen av strafflagen slutförs (LaUB 13/2001 rd). Regeringen har den 5 april 2002 förelagt riksdagen en proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror RP 44/2002 rd. I propositionen föreslås att om brottet har riktat sig mot en person som hör till en nationell, raslig eller etnisk folkgrupp eller någon annan sådan folkgrupp och om brottet begåtts på grund av denna grupptillhörighet är detta en grund för straffskärpning.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet med anmärkningarna ovan omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 26 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent

Kirsi Ojansuu /vihr (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /kok (delvis)
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
ers. Seppo Lahtela /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.